Projet de loi n°122 : Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Commentaires de

l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)

Février 2017

APCHQ

Table des matières

Introduction 3

1. Les obligations référendaires : une réforme en profondeur est de mise 3

2. Pouvoirs de taxation et de redevances : diversifier les sources de revenus 6

Nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances 6

Donner un réel espace fiscal aux municipalités 8

Taxation des terrains vagues : une augmentation de 50 % 8

Frais de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels 10

Espaces verts : une nouvelle notion juridique 11

3. Créer un organisme de régulation pour protéger les citoyens et les entrepreneurs 12

4. Élargir le pouvoir des municipalités en matière de développement économique 13

5. Saisir l'occasion pour agir concrètement en matière d'accession à la propriété 14

6. Devenir un leader en matière d'allégement et de simplification réglementaire 17

Conclusion 18

Sommaire des recommandations 19

Annexe 1 : Modifications proposées à l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités 21

Annexe 2 : Droits de mutation perçus des premiers acheteurs d'habitations 22

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Les entreprises membres de l'APCHQ, par leurs activités, ont un impact important sur l'économie du Québec, ses régions et ses municipalités. Par leur expertise et leur dynamisme, elles assurent aux collectivités des milieux plus verts, mieux organisés et où il fait bon vivre.

Le projet de loi n°122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (PL 122), donnera les outils aux municipalités pour répondre à leur mission. Ce projet de loi permet également de reconnaître les municipalités à leur juste valeur, c'est-à-dire des gouvernements de proximité. Nous saluons cette orientation.

Les membres de l'APCHQ, par leurs activités en construction et rénovation résidentielles, interagissent beaucoup avec les pouvoirs locaux. Ainsi, plusieurs changements dans le PL 122 les touchent directement. Il en est de même des modifications en matière de consultation citoyenne, de taxation et de redevances, de développement économique ainsi que de simplification réglementaire et administrative.

Nous remercions donc les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous offrir l'occasion de partager nos réflexions et nos recommandations. Ces dernières viseront à permettre au gouvernement et aux municipalités de rejoindre leurs objectifs sans que ces derniers n'affectent négativement notre industrie, aux prises avec un ralentissement économique, ni l'abordabilité de l'habitation pour les ménages québécois.

1. Les obligations référendaires : une réforme en profondeur est de mise

Lors du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs (PL 109), nous nous sommes exprimés sur la question de l'abolition des référendums. Nous avions soulevé le fait que les référendums municipaux étaient une pratique courante dans les autres municipalités.[1-2] Ces derniers prennent principalement la forme d'initiative populaire ou de révocation des élus. Nous avons conclu que ces référendums pouvaient représenter un levier démocratique légitime des citoyens, mais qu'en matière d'urbanisme des modifications majeures étaient nécessaires parce que, tels quels, ils ne sont tout simplement plus représentatifs.

---

[1] British Columbia, Recall and Initiative Act [RSBC 1996] Chapter 398. Consultation en ligne en décembre 2016 : http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20R%20--/Recall%20and%20Initiative%20Act%20(RSBC%201996]%20c.%20398/00_Act/96398_00.htm

[2] World Bank and United Cities and Local Governments, Decentralization and local democracy in the world, First Global Report, 2008, 348 p.

En effet, les référendums municipaux s'éloignent désormais de l'objectif fixé lorsque le gouvernement du Québec a légiféré dans les années 70. Le ministre de l'époque désirait établir une formule pour permettre aux citoyens de s'exprimer convenablement et éliminer « la démagogie qui peut caractériser des assemblées ». [3] En somme, on voulait empêcher qu'une minorité puisse bloquer le processus décisionnel. Quarante ans plus tard, force est de constater que la même situation s'est reproduite : les référendums municipaux sont dépendants de la participation active d'une minorité de citoyens qui mettent un véto sur des projets consensuels.

Pouvant à la source représenter un moyen de participation, le réflexe « pas dans ma cour » a des effets collatéraux, comme de faire augmenter le prix des unités d'habitation ou de réduire l'offre de logements sociaux par manque d'espace pour rentabiliser le projet immobilier. Il est aussi possible que des projets de revitalisation importants soient retardés ou repoussés aux calendes grecques, parce qu'une minorité s'y oppose. À cela s'ajoutent les coûts engendrés par le processus qui, ultimement, est assumé par l'ensemble des propriétaires par leur compte de taxe.

Par souci d'atteindre un consensus et de rendre légitime cette consultation populaire, nous avons suggéré une réforme comprenant l'augmentation du seuil pour lancer un processus référendaire, l'élargissement des zones[4] et une participation minimale de 50 % de la population visée pour que le résultat soit valide. Sans ces ajouts, le régime des référendums municipaux resterait problématique et non démocratique.

Ajoutons que lors de notre comparution, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a précisé qu'en « matière d'aménagement [...] les mécanismes de consultation qui existent ailleurs qu'au Québec ne sont pas basés sur cette approbation référendaire. »[5] De plus, dans son mémoire pour la consultation sur le PL 109, la Ville de Québec précisait que « le Québec fait cavalier seul à ce chapitre puisqu'aucune autre province canadienne n'assujettit l'entrée en vigueur des décisions des autorités locales en matière d'aménagement à un mécanisme d'approbation référendaire ».[6] Force est de constater que le statu quo ne tient plus et que des changements sont nécessaires. À cet égard, nous saluons la volonté du législateur de prendre ce dossier de front, bien que cela soit sensible et puisse générer de l'opposition.

Plus précisément, le PL 122 permet aux villes de Montréal et Québec de ne plus être assujetties aux référendums sur les questions liées à l'urbanisme et il permettra aux autres villes de ne pas s'y soumettre pour des zones requalifiées devant prioritairement faire l'objet de rénovation, de

---

[3] Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des affaires municipales*, Étude du projet de loi no 42 – Loi modifiant la Loi des cités et villes, 30e législature, 3e session, vendredi 20 juin 1975. Consultation en ligne en décembre 2016 : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cam-2-avant-1984-30-3/journal-debats/CAM-750620.html

[4] Plus de détails sur la réforme proposée à l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, voir l'annexe 1.

[5] Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs, Le mardi 15 novembre 2016 - Vol. 44 N° 97, 41e législature, 1re session, consultation Web le 27 janvier 2017 : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-161115.html#11h30]

[6] Ville de Québec, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 109 « Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs », 14 novembre 2016, p. 7.

réhabilitation ou de densification. Ces modifications sont accompagnées d'une obligation aux villes d'adopter une procédure d'information et de consultation publique.

Nous comprenons donc que ces modifications ne visent pas à restreindre la consultation citoyenne, mais plutôt de la bonifier et de la réaliser au bon moment. L'APCHQ appuie par conséquent les améliorations possibles aux processus de consultation citoyenne structurée pouvant générer des améliorations significatives aux projets qui seront présentés. L'expérience de l'Office de la consultation publique de Montréal est positive et c'est un bon exemple à suivre pour les municipalités qui devront mettre en place un processus similaire. Tous ont à gagner à se concerter pour développer des projets porteurs et rassembleurs. Le PL 122 peut donner les outils pour que cela se concrétise.

Sur la question des référendums, nous prenons acte des modifications proposées et nous encourageons le gouvernement à aller de l'avant avec une réforme des référendums approbatifs. Si certains craignent la perte des référendums, nous tenons à spécifier que les dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités permettront toujours au conseil d'une municipalité de lancer un processus de référendum consultatif. Le pouvoir référendaire n'est donc pas perdu pour les citoyens.

Nous constatons par contre que le projet de loi aura comme impact de créer trois régimes distincts et que plusieurs lieux seront encore sous l'égide d'un régime non représentatif. Plusieurs entrepreneurs se retrouveront avec une situation favorable ou défavorable au développement dépendamment de la disposition de leurs terrains à la zone de requalification. De nombreux entrepreneurs se retrouveront donc toujours avec une épée de Damoclès au-dessus d'eux tout au long de leur processus d'affaires.

Cette situation soulève le questionnement quant au fait que la réforme ne vise pas uniformément tout le territoire. Il aurait été possible d'adopter une réforme uniforme de différentes manières, par exemple :

- Offrir à toutes les villes le régime d'exemption de Montréal et Québec;
- Mettre en application notre proposition d'augmentation des seuils, de redéfinition des zones de référendums et de taux de participation minimal;
- Enlever le caractère approbatif des référendums, laissant la décision aux élus.

Comme nous l'avons mentionné, nous encourageons le législateur à aller de l'avant avec une réforme du processus référendaire. Par contre, nous préconisons une réforme offrant un régime similaire pour tout le territoire québécois.

Enfin, nous restons ouverts aux dispositions proposées, car elles représentent déjà un avancement à ce que nous connaissons aujourd'hui. Toutefois, si les parlementaires décident d'aller de l'avant avec les dispositions du PL 122, nous sommes d'avis que des modifications doivent être apportées pour ne pas laisser les zones non touchées par l'exemption référendaire avec un régime désuet et non représentatif.

RECOMMANDATION N^{O} 1

Que la réforme sur le pouvoir référendaire proposée dans le projet de loi 122, comprenant une amélioration de la consultation citoyenne, soit entérinée.

RECOMMANDATION N^{O} 2

Que les parlementaires étendent à toutes les municipalités les exemptions référendaires prévues pour les villes de Montréal et Québec.

RECOMMANDATION N^{O} 3

Advenant que les parlementaires adoptent sans modification les dispositions sur les référendums municipaux, que les ajustements suivants soient apportés au régime qui sera toujours en vigueur dans les zones non requalifiées:
— Augmenter de façon significative le nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
— Élargir des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
— Établir d'un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.

2. Pouvoirs de taxation et de redevances : diversifier les sources de revenus

Par son article 58, le projet de loi 122 offre à toutes les municipalités les mêmes pouvoirs de taxation et de redevances qui ont été octroyés à la Ville Montréal en 2007 et à la Ville de Québec en décembre dernier. L'utilisation qu'en a faite la métropole démontre qu'il n'y a pas péril en la demeure. Il reste que nous devons rester vigilants pour que son utilisation n'ait pas comme impact de mettre de la pression sur le prix des habitations ou d'augmenter le fardeau fiscal global des citoyens et des entrepreneurs.

À propos de la taxation et des redevances, mentionnons aussi que deux modifications visent directement les entreprises que nous représentons. D'abord, le projet de loi apporte une modification qui permettra aux municipalités de tripler la taxation pour les terrains vagues desservis. Ensuite, il donnera la possibilité aux municipalités de demander une cession de terrain plus importante que le 10 % prévu à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Voyons en détail ces différents éléments.

Nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances

À première vue, nous aurions pu percevoir négativement la possibilité que les municipalités puissent imposer de nouvelles taxes et redevances. Surtout dans un contexte où les entreprises en construction et rénovation résidentielles se retrouvent avec une lourde fiscalité et où la

réglementation municipale a déjà comme impact de faire gonfler de façon importante le prix de projets immobiliers.

D'abord, sur le sujet de la fiscalité, la situation ne se prête pas à une augmentation. Les entreprises du secteur de la construction, composées à 85 % d'entreprises ayant moins de cinq salariés[7], ont un taux inférieur d'impôt (taux PME) plus élevé[8] que dans le reste du Canada[9], paient des taxes sur la masse salariale 45 % plus élevées que la moyenne canadienne[10] et ont un fardeau de taxation municipale de 2,22 fois plus élevé que pour les résidents.[11] À cela s'ajoute le fait que les plus petites entreprises du secteur de la construction ont subi, le 1er janvier dernier, une augmentation de 48 % de leurs impôts.[12-13] Il peut donc être difficile, au premier abord, de voir positivement une augmentation du pouvoir de taxation municipale pouvant provoquer une augmentation de la fiscalité générale pour les propriétaires de petites entreprises dans le secteur de la construction et de la rénovation résidentielles.

Cependant, nous comprenons l'intention du gouvernement d'augmenter l'autonomie des municipalités et de leur donner des moyens de diversifier leurs revenus pour qu'elles puissent rééquilibrer leur assiette de revenus qui est disproportionnée en ce qui a trait au régime foncier. Ce manque de diversification de revenus met de la pression sur les constructeurs d'habitations neuves, sur les nouveaux acheteurs et sur les propriétaires dans leurs projets de rénovation. C'est pourquoi nous sommes ouverts aux modifications proposées par le PL 122. Si, par contre, une municipalité décidait d'utiliser ce nouveau pouvoir pour alourdir les taxes foncières, l'effet serait tout sauf positif.

Cette logique doit s'appliquer, d'autant plus que les municipalités ont la possibilité d'imposer des redevances de développement depuis la sanction le 10 juin dernier du projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. Dans une étude que nous avons réalisée pour la région de Montréal, nous avons constaté que, de 2006 à 2012, l'augmentation du prix du terrain et des frais de développement et coûts divers (infrastructures, frais municipaux, utilités publiques, inspections et permis) associés à la réglementation municipale expliquent entre 50 % et 59 % de la hausse du prix des habitations.[14]

---

[7] Commission de la construction du Québec, Caractéristique de l'industrie, consultation Web le 27 janvier 2017 : https://www.ccq.org/fr-CA/B_IndustrieConstruction/B01_CaracteristiquesIndustrie?profil=GrandPublic

[8] Revenu Québec, Taux d'imposition des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/societes/assujetissement/tauximposition.aspx

[9] Agence du revenu du Canada, Taux d'impôt des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/crprtns/rts-fra.html

[10] Conseil du patronat du Québec, Prévisions salariales 2016 du CPQ : les employeurs du Québec prévoient accorder une augmentation salariale moyenne de 2,6 %, Communiqué de presse, 30 septembre 2015, consultation en ligne : https://www.cpq.qc.ca/salle-de-presse/communiques-de-presse/previsions-salariales-2016-du-cpq

[11] FCEI, PME et bungalow; deux poids, deux mesures dans la taxation municipale, Recherche, octobre 2013, 36 p.

[12] Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2015, p. B.49. Consultation en ligne : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf

[13] Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2016, p. B.100 et B102. Consultation en ligne : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/PlanEconomique.pdf

[14] Pierre Bélanger, Évolutions des coûts, note technique, 2014, 25 p. Consultation en ligne le 30 janvier 2017 : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/migration7/_master/missiongeneration/rapport_evolution_des_couts_pbelanger.pdf

Il faut donc à tout prix éviter que les pouvoirs de taxation et de redevances aient comme impact de construire une barrière infranchissable pour les ménages en matière d'accès à la propriété. Surtout dans un contexte où le Québec se trouve en queue de peloton des provinces canadiennes des ménages propriétaires avec une proportion de 61 % comparativement à au moins 70 % dans toutes les autres provinces canadiennes[15].

Recommandation N° 4

L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances octroyés aux municipalités québécoises. Elle recommande que l'utilisation de ces pouvoirs soit faite de manière à diversifier les revenus des municipalités et soulager les taxes foncières.

Donner un réel espace fiscal aux municipalités

Les nouvelles taxes ou nouvelles redevances s'ajouteront aux taxes et impôts payés au provincial et au fédéral. Pour offrir aux municipalités un réel espace lui permettant d'agir en matière de taxation et de frais de redevances, sans que cela engendre une croissance de la taxation générale, le gouvernement du Québec devrait contribuer en libérant de l'espace fiscal. De cette façon seulement, on s'assurera en tant que collectivité de ne pas étouffer le dynamisme local par un alourdissement de la taxation. En Ontario, les frais de redevances sont plus élevés, mais les crédits de taxes à l'achat d'une nouvelle propriété sont nettement plus généreux. Diversifions les ingrédients sans que cela ait pour effet d'alourdir l'assiette.

RECOMMANDATION N° 5

Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt équivalent.

Taxation des terrains vagues : une augmentation de 50 %

Avec son article 165, le PL 122 modifie l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale pour faire passer que le taux appliqué pour les terrains vagues du double au triple du taux de base. On parle d'une augmentation de 50 % du taux!

Cette disposition suit probablement une logique voulant qu'en taxant plus, on va inciter les développeurs à construire plus rapidement ou accélérer le fait qu'ils se départiront de leur terrain à un entrepreneur qui sera en mesure de développer. Par contre, ce n'est pas ce qui adviendra. La triple taxation des terrains vagues desservis ne fera que ralentir les projets et fera augmenter le prix des immeubles.

---

[15] APCHQ, *Un plan bien pensé pour construire une société plus riche*, Document de réflexion au sujet d'une éventuelle politique nationale d'habitation, février 2014, p. 13. Consultation en ligne le 3 février 2017 : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/Document-Final-Politique-habitation-5-mars-2014.pdf

Ramenons ici un fait important qui semble être oublié : il n'est pas dans l'intérêt d'un promoteur de ne pas développer ses terrains. Il y a souvent des motifs sérieux qui expliquent le fait qu'on ne développe pas ou qu'on développe lentement. C'est le cas lors de l'absence de marché selon la conjoncture économique, de l'attente d'une autorisation d'une autorité gouvernementale ou de la présence de contraintes de financement.

Taxer plus n'aidera pas. Cela pourrait nuire plutôt qu'aider, surtout la petite entreprise. En effet, dans le contexte où un entrepreneur ayant une petite et moyenne entreprise a des terrains desservis qu'il souhaite développer, mais une capacité limitée de construction, cette augmentation drastique de la taxation pourrait avoir comme impact de favoriser les entreprises ayant une capacité financière plus importante.

Ajoutons aussi que le marché immobilier a une capacité d'absorption. Il n'est pas possible, ni logique, de développer tous les terrains vagues desservis simultanément. Les résidences doivent trouver preneur et il n'est pas possible de développer plus rapidement que la croissance de la population. Avec le vieillissement de la population, on ne peut pas s'attendre à des besoins grandissant en matière de construction résidentielle.

À cette réalité s'ajoute le ralentissement économique de notre secteur d'activité. Le resserrement hypothécaire du gouvernement fédéral d'octobre 2016 risque de faire reculer de 10 à 18 % les mises en chantiers selon l'évaluation de différents organismes.[16] Pour sa part, la Commission de la construction du Québec prévoit que le nombre d'heures travaillées en 2017 sera en baisse de 1,9 %[17]. Dans un tel contexte, il est illusoire de croire que le développement résidentiel dans les municipalités sera stimulé par une augmentation de 50 % de la taxation des terrains vagues desservis. Cette mesure semble n'être qu'une taxe déguisée.

Des précisions devraient être apportées pour mieux baliser ce qu'est réellement un terrain vague desservi ou non desservi. Nos membres se sont trouvés dans des situations fâcheuses parce que ce pouvoir de taxation s'applique sans tenir compte des perspectives réelles de développement. En effet, il est possible qu'un grand terrain soit jugé comme étant desservi parce qu'il touche à un endroit des services municipaux, même si cela représente que 5 % du terrain. Aussi, il est possible qu'un terrain soit vague pendant deux ans, parce que l'entrepreneur est en attente d'autorisations gouvernementales. Enfin, il est également possible qu'un terrain vague desservi ne puisse pas se développer parce qu'il n'y a pas d'autorisation de la municipalité. Pourtant, dans tous ces cas de figure, la double – bientôt triple – taxation s'applique. Il y a matière à mieux baliser ce pouvoir de taxation municipal.

Enfin, nous sommes d'avis que les municipalités pourraient agir plus efficacement pour stimuler le développement de leurs secteurs clés et lutter contre la spéculation immobilière par l'utilisation de leurs pouvoirs en matière d'urbanisme. La taxation de l'ensemble des terrains

---

[16] André Dubuc, Immobilier: un cycle baissier qui se poursuit, *La Presse*, 29 décembre 2016. Consultation en ligne le 14 février 2017 : http://affaires.lapresse.ca/economie/immobilier/201612/28/01-5055283-immobilier-un-cycle-baissier-qui-se-poursuit.php

[17] Commission de la construction du Québec, *Perspectives*, janvier 2017, 12 p. Consultation en ligne le 9 février 2017 : http://www.ccq.org/~/media/PDF/Recherche/Perspectives/Perspectives_2017.pdf

vagues est un outil trop grand pour répondre à ces objectifs et a comme impact réel de faire augmenter le prix de vente des propriétés, ce qui nuit à l'accession à la propriété.

RECOMMANDATION N^{O} 6

Que l'article 165 du PL 122 faisant passer du double au triple la taxation des terrains vagues desservis soit retiré. Si un changement devait être apporté, ce devrait être de réduire l'écart de taxation plutôt que de l'augmenter.

RECOMMANDATION N^{O} 7

Pour éviter les abus et les décisions arbitraires sur la «« surtaxation » des terrains vagues desservis que l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale soit modifié pour référer à un règlement établissant des exemptions. Ces exemptions pourraient inclure les pourcentages du terrain desservi, les terrains en attentes d'autorisations gouvernementales ou les terrains qui ne peuvent pas être développés.

Frais de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels

Tout nouveau développement, amenant de nouveaux résidents, peut générer une augmentation de l'achalandage des parcs existants ou un besoin pour la création d'un nouvel espace vert. Pour y répondre, le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a défini une règle de cession de terrain ou de contribution financière dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Le MAMOT explique ce régime comme suit :

> « La municipalité est libre de se doter d'un règlement à cet effet et de fixer les modalités de la contribution demandée, incluant le pourcentage. Toutefois, la superficie de terrain et la somme d'argent ne peuvent dépasser 10 % de la superficie et de la valeur du site, respectivement. S'il y a combinaison des deux, le 10 % s'applique à la valeur du site. Par souci d'équité, les règles [...] doivent prévoir que le propriétaire d'un site qui a déjà fait l'objet d'une contribution aux fins de parcs reçoive un crédit lorsqu'il fait une autre demande d'opération cadastrale. »[18]

La règle du 10 % représente, en quelque sorte, un contrat social entre les municipalités, les développeurs immobiliers et les futurs résidents. Cependant, le projet de loi 122 créerait une brèche dans la règle existante. En effet, par son article 8, le PL 122 créé une exception à l'article 117.4 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) permettrait aux municipalités de dépasser la règle du 10 % pour les secteurs centraux qui constitue en tout ou en partie un espace vert. L'APCHQ s'oppose à un tel régime particulier qui détourne le pacte de 10 %.

En toute logique, si une municipalité désire protéger des espaces verts dans ses secteurs centraux, elle a le loisir d'en faire des parcs ou de protéger les espaces. Si elle décide d'aller de l'avant avec un lotissement, qu'elle agisse en aval avec la protection des terrains et la

[18] Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Guide La prise de décision en urbanisme, Outils de financement et de maîtrise foncière, Contribution aux fins de parcs. Consultation en ligne : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/contribution-pour-fins-de-parcs/

construction de parc plutôt que d'imposer une cession de terrains dépassant les 10 % prévu par la LAU.

Enfin, il serait possible que la municipalité passe par la négociation avec les développeurs immobiliers pour créer des espaces verts et des espaces publics. Elle pourrait alors atteindre son objectif de protection des espaces verts tout en répondant aux réalités entrepreneuriales. Avec l'article 8, le PL 122 ne fait que donner un pouvoir disproportionné à la municipalité qui pourra dicter une session de terrain potentiellement très élevée du simple fait qu'une « partie » de celui-ci est un espace vert. C'est pourquoi nous invitons le législateur à retirer cet article.

RECOMMANDATION N^{O} 8

Que soit retiré l'article 8 du projet de loi 122 permettant aux municipalités de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Tel que souligné précédemment, nous remarquons également que l'article permettant de dépasser 10 % ne précise aucun plafond. C'est pourtant une pratique courante dans les lois d'imposer des limites, comme c'est le cas dans le PL 122 avec la disposition de la taxe de mutation. S'il est important pour le législateur d'éviter une augmentation trop importante du taux appliqué sur la taxe de mutation, pourquoi n'en serait-il pas autant quant à la cession de terrains? Ainsi, advenant le fait que les parlementaires maintiennent cet article, nous demandons qu'un plafond soit précisé.

RECOMMANDATION N^{O} 9

Qu'advenant son maintien, que l'article 8 du projet de loi 122 soit modifié pour préciser une limite à la cession du terrain.

Espaces verts : une nouvelle notion juridique

Nous désirons maintenant soulever la problématique dans la rédaction de l'article 8. Le législateur a écrit les mots « espace vert » plutôt que « parc, terrain de jeux ou espace naturel » utilisé dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. De la jurisprudence existe sur les articles sur les frais de parcs et sur les mots qui y sont utilisés. Selon l'APCHQ, il serait préférable de ne pas ouvrir la porte à de nouvelles interprétations. C'est pourquoi nous invitons le législateur à modifier l'article pour référer aux mêmes mots que ceux des articles du régime.

RECOMMANDATION N^{O} 10

Qu'advenant le maintien de l'article 8 du projet de loi 122 et dans le but de concordance avec la jurisprudence existante, qu'il soit modifié pour que les mots « espace vert » soient remplacés par «parc, terrain de jeux ou espace naturel ».

3. Créer un organisme de régulation pour protéger les citoyens et les entrepreneurs

Les modifications apportées par la réforme des référendums peuvent faire faire peur aux citoyens quant à la perte de recours qu'ils ont envers leurs élus. D'un autre côté, les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances de développement peuvent être mal utilisés et atteindre négativement les entrepreneurs en construction et les ménages. Le projet de loi 122 vise à donner plus d'autonomie aux municipalités, mais il pourrait également assurer que des recours puissent être utilisés par les citoyens et les entreprises.

C'est pourquoi nous soumettons l'idée de créer un tribunal administratif spécialisé dans les questions immobilières; une instance qui serait apte à entendre toute forme de litige entre les municipalités et les acteurs du développement.

Au Québec, les deux institutions habilitées à réviser (partiellement) des décisions d'urbanisme, le Tribunal administratif du Québec et la Commission municipale du Québec, ont des mandats respectivement trop larges et trop restreints qui ne permettent pas d'agir efficacement à titre d'arbitre lors de recours associés aux aspects immobiliers du développement urbain.

Dans la plupart des provinces canadiennes[19], des tribunaux administratifs indépendants et spécialisés permettent de porter en appel une décision d'urbanisme prise par les autorités locales. Défenseurs pragmatiques et indépendants de l'intérêt collectif, ces organismes agissent à titre d'arbitres et de médiateurs dans les conflits entre les différents acteurs impliqués dans le développement urbain. Ils possèdent les pouvoirs nécessaires pour infirmer certaines décisions d'urbanisme, limitant ainsi les effets néfastes du syndrome « pas dans ma cour », ainsi que l'effet de mode associée aux « tendances du moment » en matière d'urbanisme. Cela serait très utile pour permettre aux citoyens d'avoir un recours de plus dans l'optique de la réforme des référendums municipaux.

Ces d'instances obligent les municipalités à une rigueur dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs outils de planification urbaine, notamment en ce qui a trait aux impacts directs et indirects sur l'ensemble des acteurs impliqués. Finalement, elles offrent aussi à la société civile un recours additionnel pour s'opposer à des projets de développement réellement mal planifiés et nuisibles pour la collectivité et l'environnement. Devant les réserves que nous avons émises sur l'utilisation des pouvoirs de taxation et de redevances, cette instance pourrait jouer un rôle de pivot en portant un regard neutre face à une opposition exprimée. En fait, cet ajout donnerait une meilleure légitimée aux nouveaux pouvoirs exercés par les municipalités.

Le Québec gagnerait à s'inspirer d'une telle pratique en mettant en place un mécanisme similaire pour la révision, au besoin, des décisions d'urbanisme allant à l'encontre de l'intérêt collectif. Il y aurait lieu de prendre exemple sur l'Ontario avec la Commission des affaires

[19] Soit en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick.

municipales de l'Ontario (CAMO ou Ontario Municipal Board – OMB), tel qu'une récente étude le suggère.[20] Le PL 122 représente une occasion à saisir pour concrétiser cette recommandation.

RECOMMANDATION N^{O} 11

Que le projet de loi 122 institue une commission des affaires municipales qui pourrait recevoir et statuer sur des contestations faites en matière d'aménagement, d'urbanisme, de taxation et de frais de redevances. Nous suggérons de s'inspirer du modèle présent en Ontario.

4. Élargir le pouvoir des municipalités en matière de développement économique

Une des bonnes nouvelles du projet de loi 122 est l'amélioration qui est apportée pour que les municipalités puissent mieux jouer leur rôle en matière de développement économique. À cet égard, l'article 144 du PL 122 modifie l'article 125 de la Loi sur les compétences municipales afin que les MRC puissent constituer un « fonds d'investissement destiné à soutenir financièrement des entreprises en phase de démarrage ou de développement, de même que donner ou prêter de l'argent à un tel fonds. » Pour l'APCHQ, cet ajout permettra aux MRC de porter des actions concrètes sur leurs développements économiques et agir sur leurs réalités et leurs défis qui leur sont propres. Nous encourageons le législateur à donner de tel pouvoir pour aider à la croissance économique des régions.

Nous profitons de l'ouverture de la Loi sur les compétences municipales pour inviter le législateur à offrir également des moyens aux municipalités locales pour mieux agir en matière de développement économique. Actuellement, par son article 92.1, la Loi leur permet d'adopter des programmes d'aide sous forme de crédit de taxes, mais pour certains secteurs économiques définis par l'article 92.2. Parmi les secteurs visés, il y a notamment le manufacturier, le transport, le génie, l'éducation, l'informatique, la culture et le tourisme. À notre avis, il serait favorable d'ajouter aux secteurs visés celui de la construction et de la rénovation résidentielles. Cela offrirait davantage de leviers à la municipalité dans son développement économique, mais également dans son développement résidentiel.

Il n'est pas certain que toutes les municipalités emprunteront cette voie, mais si on ne leur permet pas, il est assuré qu'elles ne le feront pas. Considérant que le secteur de la construction et de la rénovation résidentielle génère 26 milliards de dollars à l'économie du Québec, il serait avisé de donner l'option aux municipalités de pouvoir miser sur ce secteur économique.

---

[20] Voir le document « L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec
Document d'orientation Mise en place d'un organisme indépendant de révision des décisions municipales d'urbanisme » 18 décembre 2013, Étude réalisée par CIMA+ pour l'APCHQ, 35 p.

RECOMMANDATION N^{O} 12

Pour offrir la possibilité aux municipalités d'agir plus concrètement sur leur développement économique, que le secteur de la construction et la rénovation résidentielles soit inclus à l'article 92.2 de la Loi sur les compétences municipales définissant les secteurs où elles peuvent offrir des programmes d'aide sous forme de crédit de taxes.

5. Saisir l'occasion pour agir concrètement en matière d'accession à la propriété

Le projet de loi 122 apporte des modifications mineures à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières. Ces modifications permettront aux municipalités d'imposer un taux plus élevé pour les transactions qui dépassent 500 000 $. Aussi, il y aura indexation des tranches imposables.

À notre avis, l'urgence d'agir pour améliorer l'accès à la propriété appelle à des modifications plus importantes à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières. Nous avons la possibilité de nous attaquer à l'une des barrières majeures d'accession à la propriété : la mise de fonds. En effet, sept jeunes sur dix ont indiqué qu'une mise de fonds insuffisante constitue l'obstacle principal à l'acquisition d'une habitation. De plus, ils évaluent le temps nécessaire pour économiser la mise de fonds nécessaire à près de huit années[21].

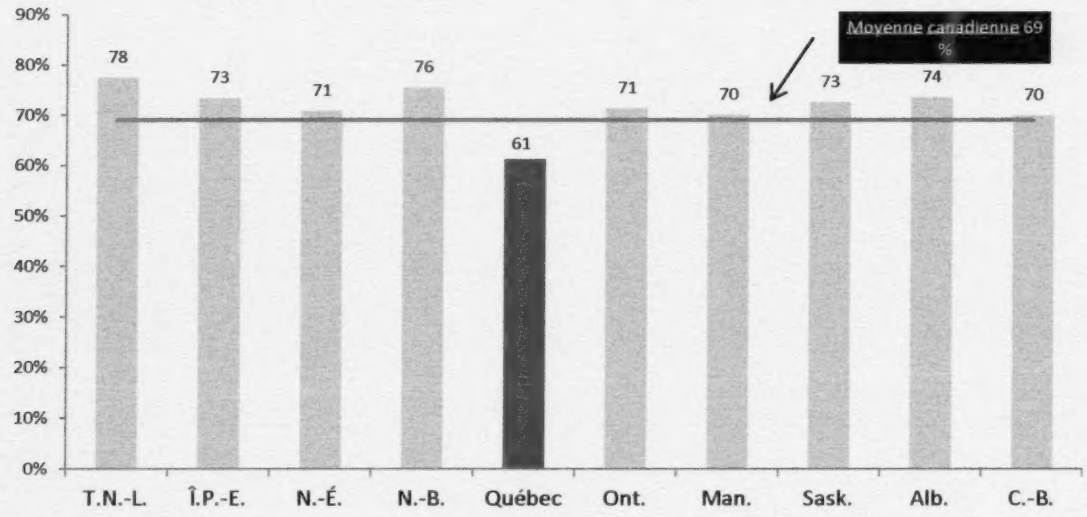
D'aucuns peuvent penser que les jeunes d'aujourd'hui n'ont plus le désir d'acquérir un logis. Mais rien n'est plus faux. Près de 90 % des jeunes adultes âgés de 19 à 39 ans souhaitent acheter une première propriété au cours des prochaines années[22]. Au-delà des raisons conjoncturelles liées à l'économie et du ralentissement associé à l'évolution démographique, les resserrements successifs des conditions d'accès à la propriété imposés par le gouvernement du Canada depuis 2008 ont mis un frein à l'accession à la propriété. De plus, les récents resserrements hypothécaires d'octobre 2016 risquent d'évincer à court terme 74 000 ménages du marché.[23] Rien pour aider les familles désirant avoir leur demeure, rien pour aider le Québec à faire mieux, lui qui se trouve en bas de pelletons du Canada pour l'accès à la propriété comme l'indique la figure 1.

[21] Sondage réalisé pour le compte de l'APCHQ : « Près de 90 % des 18 à 39 ans souhaitent devenir propriétaires ». Le communiqué est disponible à : http://www.missiongenerations.ca/images/Resultats-sondage-jeunes-18-39-ans.pdf. Les résultats de l'enquête « Le désir d'accession à la propriété au Québec parmi les 18-39 ans, août 2013 » sont disponibles à : http://www.missiongenerations.ca/images/Rapport-sondage-Ad-Hoc_accession-18-39.pdf

[22] Idem.

[23] APCHQ, Prévisions économiques 2016-2017, octobre 2016, 39 p. Consultation en ligne 14 février 2017 : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/previsions-economiques-2016-2017.pdf

Figure 1 : Taux de propriétés par province canadienne



Source : Enquête nationale auprès des ménages, 2011 Statistiques Canada

Il faut profiter du présent projet de loi pour adopter des mesures aidant les jeunes familles à acquérir leur première habitation. Il est possible de trouver des avenues pour que la première lettre que les nouveaux propriétaires recevront de leur municipalité n'en soit pas une les contraignant à payer une taxe de 2 500 $. Cette fameuse taxe de bienvenue représente maintenant un lourd fardeau financier pour les acheteurs en raison de l'augmentation du prix des maisons depuis une quinzaine d'années. En 2000, avec un prix moyen de 110 000 $, la taxe de bienvenue était de 850 $, alors qu'avec un prix moyen de 266 500 $ en 2015, elle était de 2 498 $. Le tout pour quoi? Probablement une simple inscription dans un registre informatique. Voici un bel exemple de poids exagéré du régime foncier dans le financement municipal. C'est d'ailleurs pourquoi la Fédération des chambres immobilières du Québec et l'APCHQ ont demandé l'abolition de la taxe de bienvenue pour les premiers acheteurs à plusieurs reprises. Aujourd'hui, avec le projet de loi 122, il est possible d'agir en ce sens.

Les gouvernements peuvent aider leurs citoyens à accéder à la propriété. C'est ce qu'ont fait récemment les gouvernements de la Colombie-Britannique et l'Ontario avec la mise en place de mesures énergiques pour aider leurs citoyens à accéder à leur première propriété. La Colombie-Britannique offre un prêt sans intérêt pouvant aller jusqu'à 37 500 $ ou 5 % de la valeur d'une propriété dont la valeur ne peut excéder 750 000 $[24].

[24] BC Housing, New program partners with first-time homebuyers as they enter the housing market, consultation du site Web le 30 janvier 2017 : https://www.bchousing.org/news?newsId=1479148447000

Quant à l'Ontario, elle a annoncé le 5 janvier dernier qu'elle doublait la générosité du remboursement maximum des droits de cession immobilière; le crédit pouvant atteindre maintenant 4 000 $.[25] Le gouvernement du Québec pourrait s'inspirer de telles initiatives.

L'APCHQ demande donc au gouvernement du Québec et aux municipalités d'unir leurs forces pour améliorer notre taux de propriété en exemptant les premiers acheteurs des droits de mutation. Advenant une exemption de tous les premiers acheteurs, nous évaluons le coût de la mesure à 94 millions de dollars annuellement.[26] Par contre, il serait possible de rattacher l'exemption à un règlement qui mettrait des critères supplémentaires, comme le montant maximal de la propriété achetée et un pourcentage de remboursement selon le nombre d'enfants de la famille. En d'autres termes, le législateur a les moyens d'agir pour épauler les futurs propriétaires.

Le PL 122 représente une occasion à saisir pour aider les ménages à réaliser leur rêve d'acquérir un premier logis.

RECOMMANDATION N^{O} 13

Qu'un article soit ajouté au projet de loi 122 pour modifier l'article 17 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières afin d'exonérer les premiers acheteurs des droits de mutation.

Pour donner plus d'options aux municipalités, une autre possibilité serait de donner le pouvoir aux municipalités de faire de telles exemptions fiscales, ce que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne semble pas leur permettre de faire.[27] Notons que plus de pouvoir en la matière suivrait la logique du projet de loi en offrant plus d'autonomie aux municipalités.

RECOMMANDATION N^{O} 14

Qu'à défaut d'une exemption des premiers acheteurs de la taxe de mutation, le législateur apporte les modifications nécessaires à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre aux municipalités d'instaurer des crédits et subventions de taxation visant l'accession à la propriété partout sur le territoire.

[25] Ministère des Finances, L'Ontario rend l'accès à la propriété plus abordable Les nouvelles initiatives mises de l'avant par la province pour améliorer l'abordabilité du logement sont maintenant en vigueur, Ontario, Communiqué de presse, janvier 2017. Consultation en ligne le 3 février : https://news.ontario.ca/mof/fr/2017/01/lontario-rend-lacces-a-la-propriete-plus-abordable.html

[26] Pour plus de détail sur l'évaluation du coût de l'exemption de la taxe de mutation, veuillez consulter l'annexe 1.

[27] Pierre-André Normandin, « Crédits de taxes: Québec rappelle les municipalités à l'ordre», La Presse, 5 août 2015. Consultation en ligne le 3 février 2017 : http://www.lapresse.ca/actualites/201508/05/01-4890455-credits-de-taxes-quebec-rappelle-les-municipalites-a-lordre.php

6. Devenir un leader en matière d'allégement et de simplification réglementaire

Le fardeau administratif et réglementaire représente une taxe cachée pour les entreprises et freine leur croissance. En 2014, le coût de la réglementation était de 8,1 milliards de dollars au Québec.[28] Le gouvernement du Québec est maintenant un leader en matière d'allégement et de simplification administrative et réglementaire. Son dernier plan d'action a engendré des économies de 273 millions de dollars pour les entreprises sur une année[29] ainsi qu'une politique gouvernementale en la matière[30]. Il a même dépassé son objectif de réduction du fardeau administratif qu'il s'était fixé[31]. Même avec des résultats aussi positifs, le gouvernement du Québec compte poursuivre sur sa lancée avec un plan d'action pour les années 2016 à 2018.

Le gouvernement du Québec fait sa part. Il serait bien maintenant de donner la même impulsion aux municipalités québécoises. C'est pourquoi nous invitons le législateur à apporter au PL 122 des modifications pour engager les municipalités à adopter une politique d'allégement réglementaire. Par cette formulation, on inscrit clairement l'allégement réglementaire comme une priorité, tout en laissant la liberté aux municipalités de décider ce qu'elles incluraient dans cette politique. Plusieurs éléments pourraient s'imbriquer dans une telle politique. Citons comme exemples la création d'un guichet pour les entrepreneurs, l'établissement d'un objectif de temps de délivrance d'un permis, le processus mis de l'avant pour augmenter la transparence en matière de modification réglementaire, etc.

D'aucuns pourraient nous rétorquer que le gouvernement ne peut pas obliger les municipalités à adopter de telle politique. Pourtant, les lois municipales dictent de telles obligations, comme c'est le cas pour l'obligation qu'ont toutes les municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle qui est prévue à l'article 573.3.1.2 de la Loi sur les cités et villes.

Donnons l'impulsion aux municipalités d'agir en matière d'allégement réglementaire en intégrant au PL 122 l'obligation pour les municipalités d'adopter une politique à cet effet.

RECOMMANDATION N^{O} 15

Que le projet de loi 122 soit amendé pour inclure l'obligation aux municipalités d'adopter une politique d'allégement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.

---

[28] Op cit., note 29, p. 4.

[29] Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, Bâtir l'environnement d'affaires de demain, Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif, 2016, p. 16.

[30] Gouvernement du Québec, Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, 2014, 4 p. Consultation en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

[31] Ministre responsable des PME, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional, Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allègement réglementaire et administratif : le gouvernement du Québec dépasse son objectif de réduction du fardeau administratif et réglementaire des entreprises, Communiqué de presse, 25 janvier 2017. Consultation en ligne le 9 février 2017 : https://www.economie.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiques-de-presse/communique-de-presse/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=20039&tx_ttnews%5Bcat%5D=689&cHash=a3bd2d1ff79edb306290213125d61444

Conclusion

Dans l'ensemble, l'APCHQ trouve que le PL 122 représente une réforme positive pour les municipalités du Québec. Elle permettra de donner plus de pouvoirs aux gouvernements de proximité pour élaborer et mettre en place des politiques adaptées à leur développement.

L'APCHQ croit qu'il serait également possible, par ce projet de loi, de relever trois défis d'importance : la simplification réglementaire, la diversification des revenus des municipalités et l'accès à la propriété.

Sur le premier point, l'APCHQ invite le législateur à faire preuve de leadership dans sa réforme du processus référendaire. Le régime actuel n'est plus tenable et une réforme est de mise. La création d'une commission des affaires municipales pourrait offrir une alternative intéressante permettant la contestation des citoyens. De plus, une telle instance serait utile pour qu'un regard neutre puisse être apporté sur les nouveaux pouvoirs octroyés aux municipalités en matière de taxation et de redevance. À cet égard, notre province voisine, l'Ontario, pourrait servir de modèle. Aussi, sur la question de l'allégement administratif et réglementaire, l'APCHQ invite le gouvernement à montrer la voie en engageant les municipalités à adopter des politiques en la matière.

Deuxièmement, le PL 122 offre les leviers aux municipalités dans la diversification de leurs revenus. Elles pourront donc sortir de leur dépendance au régime foncier. Cependant, il faudra s'assurer que ces nouveaux pouvoirs soient utilisés avec prudence et éviter de nuire à l'abordabilité. À cet égard, les dispositions sur les frais de parcs et sur l'augmentation de la taxation sur les terrains vagues desservis doivent être modifiées pour ne pas mettre une pression négative sur l'accès à la propriété.

Enfin, le retard du Québec sur le Canada en matière d'accès à la propriété appelle à une action concertée et énergique des différents paliers de gouvernement. Le PL 122 pourrait en être le point de départ en abolissant la taxe de bienvenue pour les premiers acheteurs. N'attendons plus pour agir et saisissons l'occasion pour apporter les modifications législatives qui offriront la clé manquante à de nombreuses jeunes familles québécoises afin de leur permettre d'ouvrir la porte de leur première propriété.

Sommaire des recommandations

1. Que la réforme sur le pouvoir référendaire proposée dans le projet de loi 122, comprenant une amélioration de la consultation citoyenne, soit entérinée.

2. Que les parlementaires étendent à toutes les municipalités les exemptions référendaires prévues pour les villes de Montréal et Québec.

3. Advenant que les parlementaires adoptent sans modification les dispositions sur les référendums municipaux, que les ajustements suivants soient apportés au régime qui sera toujours en vigueur dans les zones non requalifiées:
   - Augmenter de façon significative le nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
   - Élargir des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
   - Établir un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.
4. L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances octroyés aux municipalités québécoises. Elle recommande que l'utilisation de ces pouvoirs soit faite de manière à diversifier les revenus des municipalités et soulager les taxes foncières.
5. Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt équivalent.
6. Que l'article 165 du PL 122 faisant passer du double au triple la taxation des terrains vagues desservis soit retiré. Si un changement devait être apporté, ce devrait être de réduire l'écart de taxation plutôt que de l'augmenter.
7. Pour éviter les abus et les décisions arbitraires sur la « surtaxation » des terrains vagues desservis que l'article 244.49 de la Loi sur la fiscalité municipale soit modifié pour référer à un règlement établissant des exemptions. Ces exemptions pourraient inclure les pourcentages du terrain desservi, les terrains en attente d'autorisations gouvernementales ou les terrains qui ne peuvent pas être développés.
8. Que soit retiré l'article 8 du projet de loi 122 permettant aux municipalités de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
9. Qu'advenant son maintien, l'article 8 du projet de loi 122 soit modifié pour préciser une limite à la session du terrain.
10. Qu'advenant le maintien de l'article 8 du projet de loi 122 et dans le but de concordance avec la jurisprudence existante, qu'il soit modifié pour que les mots « espace vert » soient remplacés par « un parc, terrain de jeux ou espace naturel ».

11. Que le projet de loi 122 institue une commission des affaires municipales qui pourrait recevoir et statuer sur des contestations faites en matière d'aménagement, d'urbanisme, de taxation et de frais de redevances. Nous suggérons de s'inspirer du modèle présent en Ontario.
12. Pour offrir la possibilité aux municipalités d'agir plus concrètement sur leur développement économique, que le secteur de la construction et la rénovation résidentielles soit inclus à l'article 92.2 de la Loi sur les compétences municipales définissant les secteurs où elles peuvent offrir des programmes d'aide sous forme de crédit de taxes.
13. Qu'un article soit ajouté au projet de loi 122 pour modifier l'article 17 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières afin d'exempter les premiers acheteurs des droits de mutation.
14. Qu'à défaut d'une exemption des premiers acheteurs de la taxe de mutation, le législateur apporte les modifications nécessaires à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre aux municipalités d'instaurer des crédits et subventions de taxation visant l'accession à la propriété partout sur le territoire.
15. Que le projet de loi 122 soit amendé pour inclure l'obligation aux municipalités d'adopter une politique d'allégement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.

Annexe 1 : Modifications proposées à l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

Critère de l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités	**Proposition de modifications de l'APCHQ**
1. le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins;	1. le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins;
2. le moins élevé entre 500 et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à 10 % des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25 mais moins de 5 000;	2. le moins élevé entre **1 000** et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à **20 %** des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25 mais moins de 5 000;
3. 500, lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000;	3. **1 000**, lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000.
4. le nombre équivalant à 2,5 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.	4. le nombre équivalant à **5 %** des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.

Annexe 2 : Droits de mutation perçus des premiers acheteurs d'habitations

Contexte

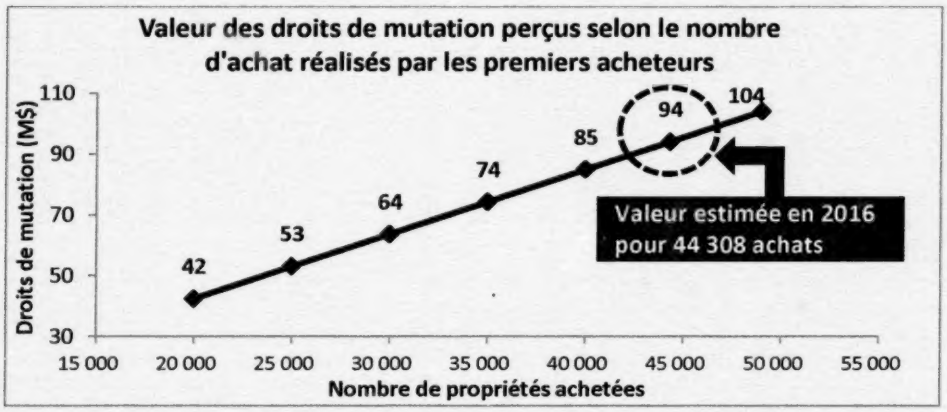
Parmi les mesures visant à favoriser l'accès à la propriété, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a recommandé au gouvernement d'instaurer un remboursement des droits de mutation (taxe de Bienvenue) lorsqu'un individu acquiert une première habitation. Pour offrir la meilleure information afin de mettre en œuvre une intervention ciblée, une évaluation des coûts d'une telle mesure est présentée ci-dessous.

Valeur estimée des droits de mutation

En se basant sur l'information disponible pour l'année 2016, la valeur totale estimée des droits de mutation payés par les achats d'habitations de 44 308[32] premiers acheteurs est de 94 M$ pour l'année 2016.

Impact du nombre d'achats sur le total des droits de mutation perçus

Une analyse de sensibilité indique que le coût de la mesure advenant une variation de 5 000 achats d'habitations de premiers acheteurs entraînerait une variation de 10,6 M$[33]. Le graphique ci-dessous représente la relation entre les droits de mutation perçus des premiers acheteurs en fonction du nombre d'achats réalisés par les premiers acheteurs.



Source : Calculs réalisés par l'APCHQ.

Le tableau ci-dessous présente la valeur des droits de mutation perçus selon le nombre de transactions.

[32] Voir l'Annexe 1 de ce document pour les sources de données et les calculs.

[33] En conservant la même distribution du nombre d'acheteurs selon les catégories de prix d'habitation et la même répartition régionale entre les RMR de Montréal, RMR de Québec et les autres villes.

Tableau 1 : Valeur des droits de mutation perçus selon le nombre d'achats

Nombre d'achats	*Valeur des droits de mutation (M$)*
20 000	42
25 000	53
30 000	64
35 000	74
40 000	85
44 308	94
49 000	104

Source : Calculs réalisés par l'APCHQ.

Calcul des droits de mutation

Les droits de mutation lors de la vente d'une propriété sont calculés comme suit :

Pour les villes au Québec, hors de Montréal, les droits de mutation correspondent à :

0,5 % sur les premiers 50 000 $;

1,0 % sur la tranche de 50 001 $ à 250 000 $;

1,5 % sur la tranche qui excède 250 001 $.

Exemple 1 : Vente d'une propriété de 150 000 $ (située hors de Montréal)
Droits de mutation : 1 250 $
Calculs :
*([50 000 $ * 0,5 %] + [150 000 – 50 000]*1 %) = 250 $ + 1 000 $ = 1 250 $)*

Exemple 2 : Vente d'une propriété de 550 000 $ (située hors de Montréal)
Droits de mutation perçus : 6 750 $
Calculs :
*(50 000 $ *0,5 %) + ([250 000 $ 50 000 $]*1 %) + ([550 000 $ 250 000 $]*1,5 %)) = 250 $ + 2000 $ + 4 500 $ = 6 750 $*

Pour les propriétés vendues à Montréal, les droits de mutation correspondent à :

0,5 % sur les premiers 50 000 $;
1,0 % sur la tranche de 50 001 $ à 250 000 $;
1,5 % sur la tranche de 250 001 $ à 500 000 $;
2,0 % sur la tranche de 500 001 $ à 1 000 000 $;
2,5 % sur la tranche qui excède 1 000 001 $.

Exemple 3 : vente d'une propriété de 550 000 $ à Montréal
Droits de mutation perçus : 7 000 $
Calculs :
*(50 000 $ *0,5 %) + ([250 000 $ 50 000 $]*1 %) + ([500 000 $ 250 000 $]*1,5 %) + ([550 000 $ -500 000$]* 2 %)) = 250 $ + 2000 $ +3 750 $ + 1000 $ = 7 000 $*

Estimés des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

Le tableau ci-dessous présente le montant de droits de mutation perçus par habitation en fonction de la catégorie de prix des habitations. Aux fins de ces calculs, les droits de mutation pour les propriétés de moins de 100 000 $ ont été calculés en utilisant 100 000 $ comme valeur de référence.

Pour les autres catégories de prix, le point milieu de la catégorie de prix a été utilisé pour calculer une valeur moyenne des droits de mutations perçus. Par exemple, pour une habitation dans la catégorie de prix entre 150 000 $ et 199 999 $, le prix utilisé aux fins du calcul est 175 000 $ ((150 000 $ 199 999 $)/2). Par exemple, lors de la vente d'une habitation de 175 000 $, il y a 1 500 $ perçus en droits de mutation. De plus, pour une maison dont le prix dépasse 500 000 $, les droits de mutations perçus à Montréal seront plus élevés[34]. Le tableau ci-dessous est un estimé des droits de mutation perçus pour chacune des habitations selon la catégorie de prix.

Tableau 2 : Estimé des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

Catégories de prix	Valeur des droits de mutation selon la catégorie de prix	
	À Montréal	*Hors-Montréal*
Moins de 100 000$	750 $	750 $
Entre 100 000$ et 149 999$	1 000 $	1 000 $
Entre 150 000$ et 199 999$	1 500 $	1 500 $
Entre 200 000$ et 249 999$	2 000 $	2 000 $
Entre 250 000$ et 299 999$	2 625 $	2 625 $
Entre 300 000$ et 349 999$	3 375 $	3 375 $
Entre 350 000$ et 399 999$	4 125 $	4 125 $
Entre 400 000$ et 499 999$	5 250 $	5 250 $
Entre 500 000$ et 599 999$	7 000 $	6 750 $
Entre 600 000$ et 699 999$	9 000 $	8 250 $

Source : Calculs de l'APCHQ.

Estimé de la valeur totale des droits de mutation perçus des premiers acheteurs

Le prix moyen des habitations achetées par les premiers acheteurs dans l'ensemble du Québec est de 209 700 $. Dans la RMR de Montréal, le prix moyen est de 255 700 $. Dans la RMR de Québec, le prix moyen est de 231 300 $. Et dans les autres villes, le prix moyen est de 163 800 $.

En se basant sur les données de l'Enquête Léger[35], il est possible d'estimer la répartition du nombre de premiers acheteurs selon les catégories de prix des habitations pour les Régions métropolitaines de recensement de Montréal, de Québec et pour les autres villes au Québec.

Le tableau ci-dessous indique que des 44 308 achats réalisés par les premiers acheteurs dans l'ensemble du Québec, 24 340 sont situés dans la RMR de Montréal (55 % du total), 8 743 dans

[34] Ces catégories de prix proviennent de l'Enquête des intentions de ventes et d'achat réalisée en 2016 pour l'APCHQ, la FCIQ et le Fond immobilier FTQ : « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec ».
[35] Voir l'Annexe 1 de ce document pour les sources de données.

la RMR de Québec (20 % du total) et 11 225 dans les autres villes du Québec (25 % du total de la province).

Lorsqu' on examine les données selon les catégories de prix, on constate que dans la RMR de Montréal, les habitations entre 150 000 $ et 299 999 $ représentent les catégories regroupant la plus forte proportion des achats, soit 69 % du total cette RMR. Dans la RMR de Québec, le nombre d'habitations dans ces catégories de prix représentent 83 % du total. Pour les autres villes hors de ces deux RMR, on constate que davantage d'habitations sont vendues à prix plus faible; 14 % des propriétés achetées par les premiers acheteurs se vendent moins de 100 000 $ et les propriétés dont le prix se situe entre 100 000 $ et 199 999 $ sont les plus fréquemment vendues et représentent 62 % du total pour ces villes.

Tableau 3 : Nombre de propriétés selon les catégories de prix des habitations

Catégories de prix	RMR de Montréal		RMR de Québec		Autres villes		Total de la province	
Moins de 100 000$	262	1 %	353	4 %	1 604	14 %	2 219	5 %
Entre 100 000$ et 149 999$	1 832	8 %	353	4 %	3 780	34 %	5 965	13 %
Entre 150 000$ et 199 999$	6 019	25 %	1 678	19 %	3 093	28 %	10 790	24 %
Entre 200 000$ et 249 999$	5 234	22 %	3 268	37 %	1 718	15 %	10 220	23 %
Entre 250 000$ et 299 999$	5 234	22 %	2 385	27 %	458	4 %	8 077	18 %
Entre 300 000$ et 349 999$	2 879	12 %	442	5 %	458	4 %	3 779	9 %
Entre 350 000$ et 399 999$	1 309	5 %	88	1 %	115	1 %	1 511	3 %
Entre 400 000$ et 499 999$	1 309	5 %	177	2 %	-	0 %	1 485	3 %
Entre 500 000$ et 599 999$	262	1 %	-	0 %	-	0 %	262	1 %
600 000$ et plus	-	0 %	-	0 %	-	0 %		0 %
Total	24 340	100 %	8 743	100 %	11 225	100 %	44 308	100 %

Source : Enquête «Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016. Calculs réalisés par l'APCHQ.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Estimé des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

En utilisant les données du Tableau 2 et du Tableau 3, il est possible d'estimer les droits de mutation pour l'ensemble du Québec selon les catégories de prix des habitations. Le Tableau 4 ci-dessous présente la répartition des droits de mutation perçus selon les catégories de prix pour l'ensemble du Québec. On constate que les droits de mutation perçus pour les habitations vendues moins de 100 000 $ s'élèvent à 2 M$ et représentent 2 % du total des droits perçus des premiers acheteurs. Les droits perçus sur les habitations vendues entre 100 000 $ et 199 999 $ s'élèvent à 22 M$ et représentent 23 % du total. Les droits perçus pour les habitations vendues entre 200 000 $ et 299 999 $ s'élèvent à 41 M$ et représentent 45 % de l'ensemble des droits perçus. Les droits perçus sur les habitations de 300 000 $ à 349 999 $ s'élèvent à 13 M$ et représentent 14 % du total des droits perçus. Finalement, les habitations vendues 350 000 $ ou plus s'élèvent à 12 M$ et représentent 17 % du total des droits perçus.

Tableau 4 : Répartition du total des droits de mutation selon les catégories de prix des habitations

	Répartition des droits de mutation selon la catégorie de prix des habitations			
Catégories de prix	*Millions de dollars*	*Part du total*	*Millions de dollars*	*Part du total*
Moins de 100 000$	2	2 %	2	2 %
Entre 100 000$ et 149 999$	6	6 %	8	8 %
Entre 150 000$ et 199 999$	16	17 %	24	25 %
Entre 200 000$ et 249 999$	20	22 %	44	47 %
Entre 250 000$ et 299 999$	21	23 %	65	70 %
Entre 300 000$ et 349 999$	13	14 %	78	83 %
Entre 350 000$ et 399 999$	6	7 %	84	90 %
Entre 400 000$ et 499 999$	8	8 %	92	98 %
Entre 500 000$ et 599 999$	2	2 %	94	100 %
600 000$ et plus	-	0 %	94	100 %
Total	94	100 %	94	

Source : Enquête «Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016. Calculs réalisés par l'APCHQ.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Commentaires

Le montant de 94 M$ ne tient pas compte des différentes mesures d'allègement en place dans certaines villes comme Montréal ou Laval. Par exemple, certaines catégories d'acheteurs peuvent obtenir bénéficier de certains montants d'aide, incluant un remboursement des droits de mutation[36].

De plus, il est possible de contenir ou réduire les coûts d'une telle mesure de différentes manières, soit en déterminant le prix maximum pour une première habitation ou encore en imposant une limite au montant des droits de mutation remboursés. Il est aussi possible de moduler le montant total du remboursement en indiquant qu'une personne seule ou un couple sans enfants ont droit à un certain pourcentage des droits de mutation payable et que ce pourcentage peut augmenter selon le nombre d'enfants. De plus, la tendance à la baisse anticipée pour la demande de logement (découlant d'une baisse de la formation des ménages[37]) pourrait, toutes choses étant égales par ailleurs, faire en sorte que les coûts d'une telle mesure affichent une tendance à la baisse.

[36] Montréal : acquisition d'une propriété http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,112591595&_dad=portal&_schema=PORTAL
Laval : Accession à la propriété : https://www.laval.ca/Pages/Fr/Citoyens/accession-a-la-propriete.aspx

[37] Selon l'Institut de la statistique du Québec, en 2016, le nombre de ménages au Québec devrait augmenter de 38 235 (une hausse de 1,07 %) et de 35 970 (une hausse de 0,99 %) en 2017. La croissance du nombre de ménages est un facteur déterminant dans la demande de logements, et les projections indiquent que cette croissance fléchira au cours des années à venir. Pour 2018 et 2019, les projections démographiques font état de l'ajout de 33 825 et 32 542 nouveaux ménages (une hausse de moins de 1 %). Source : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Projections des ménages, Le Québec, 2011-2061. Données complètes pour le Québec, tous les scénarios. Total annuel de ménages. Site consulté le 14 septembre 2016. www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/menages/menages_personnes_14.xls

Sources de données et calculs

Nombre d'achats réalisés par les premiers acheteurs

Le nombre de premiers acheteurs a été estimé en utilisant les données suivantes :

1. La proportion d'achats réalisés par les premiers acheteurs et le nombre d'acheteurs par catégories de prix d'habitations sont des données qui proviennent de l'enquête « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec » réalisée par la firme Léger en 2016 pour le Fond immobilier FTQ, l'Association de professionnels de la construction et de l'habitation du Québec et la Fédération des chambres immobilières du Québec.

   Selon les données de ce sondage, la proportion des premiers acheteurs est de 42,1 % pour l'ensemble du Québec. Dans la RMR de Montréal, les premiers acheteurs représentent 42 % du total des achats. Dans la RMR de Québec, les premiers acheteurs représentent 38,7 % et dans les autres villes, les premiers acheteurs représentent 45,5 % du total. La distribution du nombre de premiers acheteurs selon les catégories de prix des habitations est présentée ci-dessous.

Proportion des premiers acheteurs selon la catégorie de prix des habitations

Catégories de prix	Total	RMR de Montréal	RMR de Québec	Autres villes
Moins de 100 000$	7 %	1 %	4 %	14 %
Entre 100 000$ et 149 999$	19 %	7 %	4 %	33 %
Entre 150 000$ et 199 999$	25 %	23 %	19 %	27 %
Entre 200 000$ et 249 999$	19 %	20 %	37 %	15 %
Entre 250 000$ et 299 999$	13 %	20 %	27 %	4 %
Entre 300 000$ et 349 999$	7 %	11 %	5 %	4 %
Entre 350 000$ et 399 999$	3 %	5 %	1 %	1 %
Entre 400 000$ et 499 999$	3 %	5 %	2 %	0 %
Entre 500 000$ et 599 999$	1 %	1 %	0 %	0 %
600 000$ et plus	0 %	0 %	0 %	0 %
Pas de réponse	4 %	5 %	1 %	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête «Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec », 2016.

Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 % en raison des arrondissements.

Les informations relatives à cette enquête sont disponibles dans le communiqué de presse du 5 mai 2016 - Les jeunes ménages désirent toujours accéder à la propriété, malgré de nombreuses contraintes :
http://www.apchq.com/estrie/fr/tous-les-communiques.html_les-jeunes-menages-desirent-toujours-acceder-a-la-propriete-malgre-de-nombreuses-contraintes06-05-201.html

Et le document « Intentions d'achat et de vente dans le secteur immobilier au Québec, avril 2016 :

Données et statistiques » est également disponible pour obtenir davantage d'information sur cette enquête :
http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/Intentions-d-achat-et-de-vente-dans-le-secteur-immobilier-au-Quebec-avril-2016-Donnees-et-statistiques.pdf

2. Le nombre de maisons et d'appartements en copropriété vendus ont été estimés en utilisant les données publiées par JLR Immobilier. En 2016, selon le Radar immobilier JLR, il y a eu 105 512 ventes d'habitations neuves et existantes : 76 584 maisons unifamiliales et 28 574 copropriétés.

   Ainsi, 42,1 % de 105 158 ventes correspondent à 44 308 transactions d'achat pour des premiers acheteurs estimé en 2016.

   Source : JLR Radar immobilier, https://www.jlr.ca/radarimmobilier/#ventes-immobilieres
   Site consulté le 6 février 2017.